



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 18–22 juin 2018

Distribution: générale

Date: 11 mai 2018

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2018/6-G/1

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org>).

Rapport de l'Auditeur externe sur les pertes liées aux approvisionnements alimentaires

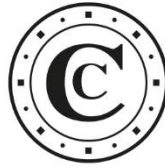
Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les pertes liées aux approvisionnements alimentaires" (WFP/EB.A/2018/6-G/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2018/6-G/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Coordonnateur responsable:

M. R. Bellin
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
tél.: 066513-2392



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT
PERTES LIÉES AUX
APPROVISIONNEMENTS
ALIMENTAIRES

Exercice 2017

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2017-10

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT	5
II. LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
III. INTRODUCTION	10
IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
1. Principales caractéristiques des pertes	11
1.1. Chronologie des pertes	11
1.2. Niveau des pertes	12
1.3. Origine des pertes	14
2. Comptes rendus au Conseil	16
2.1. Présentation fragmentaire des pertes.....	16
2.2. Écarts de chiffrage entre les rapports	16
3. De la définition de l'approvisionnement à la commande	17
3.1. Sélection des fournisseurs	17
3.2. Procédure d'achat	18
4. De l'expédition à la livraison	18
4.1. Rejets par les gouvernements.....	18
4.2. Entreprises d'inspection	19
4.3. Assurances	20
5. De la livraison dans le pays au transfert aux partenaires	23
5.1. Entrepôts.....	24
5.2. Partenaires coopérants	27
6. De la distribution à la consommation finale	28
6.1. Distributions par les partenaires	28
6.2. Retour d'expérience des bénéficiaires.....	28
6.3. Risque de détournement après distribution	29
7. Sécurité et qualité des aliments	29
7.1. Dispositif de contrôle de la qualité	30
7.2. Limites des contrôles de la qualité.....	30
8. Systèmes d'information	31
9. Valorisation des pertes	32
V. REMERCIEMENTS	33
Annexe 1 - Approche des coûts complets des pertes en 2016 et en 2017	34

RÉSUMÉ

Le Programme alimentaire mondial distribue chaque année entre 3 et 4 millions de tonnes de denrées alimentaires à ses bénéficiaires, notamment dans des zones connaissant des crises humanitaires de grande ampleur. La chaîne d'approvisionnement en produits alimentaires du PAM mobilise tous les maillons de l'institution, du Siège aux bureaux de pays, en passant par les prestataires de service externes auxquels fait appel le PAM, ainsi que les partenaires coopérants distribuant les denrées aux bénéficiaires.

Malgré un environnement qui voit les situations d'urgence complexes se multiplier et les risques d'incidents s'accroître en conséquence, le PAM maintient un niveau de pertes inférieur à 1 pour cent des denrées manutentionnées. Le risque de pertes existe à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, qui va du don ou de l'achat des denrées jusqu'à la distribution, impliquant à chaque fois des acteurs et des procédures différents.

Cette variété d'acteurs est à l'origine d'une perception hétérogène de la notion de pertes au sein du PAM. Le niveau des pertes reconnu par le PAM se limite à celles ayant un impact financier direct pour le PAM, sans que les incidents tels que les retards de livraison ou les retours aux fournisseurs, qui pèsent sur l'efficacité et l'efficience des opérations, ne soient compris comme tels. À cette compréhension financière des pertes s'ajoutent d'autres perceptions des pertes par les employés en fonction des unités du PAM. La compréhension des pertes est fragmentée en fonction de l'emploi des données disponibles et peut conduire à des écarts de chiffrage entre les différents rapports établis sur le sujet.

Le suivi global et exhaustif des pertes de denrées alimentaires a été renforcé ces dernières années par l'introduction de deux systèmes d'information, le Système d'appui à la gestion logistique et l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace, chacun couvrant une séquence spécifique dans la chaîne d'approvisionnement. Il reste que le PAM ne dispose pas d'un outil intégré de suivi des pertes depuis l'achat jusqu'à la consommation finale. De plus, le suivi global des risques liés à l'approvisionnement alimentaire par le PAM pourrait être amélioré, avec un enregistrement des denrées en temps réel.

Le PAM travaille avec un ensemble de partenaires s'assurant aussi bien du contrôle des denrées réceptionnées à l'arrivée d'une cargaison dans un port que de leur distribution aux bénéficiaires. Le rôle de supervision des bureaux régionaux gagnerait à être renforcé, notamment pour le suivi des inspections des entrepôts et de l'application des partenariats sur le terrain. La couverture des risques de pertes subies par le PAM en raison de l'action des partenaires est effectuée par un système assurantiel interne complété par des assurances extérieures ne couvrant actuellement que la partie la moins importante des pertes subies par le PAM – les pertes avant livraison – mais qui devrait bientôt s'étendre au reste des pertes subies par le PAM.

S'assurer de la satisfaction des bénéficiaires et de la réponse à leurs besoins en améliorant le suivi des incidents liés à la qualité des denrées ainsi que les remontées d'expérience des bénéficiaires fait partie intégrante d'un exercice visant à limiter les risques de réputation du PAM. Ce dernier appelle un renforcement des dispositifs de contrôle interne contre les risques d'usages illégaux de la nourriture distribuée ou encore la rationalisation des procédures de signalement des incidents.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification en date du 17 juillet 2017 et du 1^{er} décembre 2017, une équipe de cinq auditeurs externes a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 11 au 15 septembre 2017 et du 22 janvier au 2 février 2018. En outre, l'ensemble des missions de terrain programmées dans les bureaux extérieurs au cours de l'exercice 2017-2018 a contribué à l'établissement de ce rapport¹. L'objectif de cet audit était d'examiner les pertes liées aux approvisionnements alimentaires.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration en date du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article XIV du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. L'appel à candidatures, ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec la Directrice exécutive alors en poste afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2017, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2017 et juin 2018. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et dix lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.

¹ Bureaux régionaux du Caire et de Johannesburg, bureaux de pays au Kenya, au Liban, au Malawi, au Népal, dans l'État de Palestine, en Turquie, en Ukraine et au Zimbabwe.

8. L'audit des pertes liées aux produits alimentaires s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectifs de:

- recenser et quantifier si possible toutes les pertes, de quelque nature que ce soit, liées aux approvisionnements alimentaires du PAM, depuis la détermination de l'assortiment alimentaire jusqu'à la consommation finale;
- examiner les mécanismes d'identification, d'analyse et de compte rendu relatifs aux pertes liées aux approvisionnements alimentaires;
- analyser l'efficacité des mesures mises en place pour prévenir et atténuer ces pertes.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue en présence de la directrice de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement le 2 février 2018. Le Secrétariat a confirmé la validité des faits exposés. Le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 26 mars 2018.

11. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit².

12. La notion de pertes liées aux approvisionnements alimentaires a été abordée dans le sens le plus large possible. Toutes les formes de pertes ont été prises en considération. Les pertes qui n'engendrent pas de préjudice financier, soit parce qu'elles sont couvertes par des mécanismes d'assurance, soit parce qu'elles font l'objet d'un remboursement des cocontractants, étaient dans le champ de l'audit, puisqu'elles ne sont pas toujours sans effet sur l'efficacité des opérations. De même, les événements qui n'entraînent qu'un préjudice financier indirect, comme les litiges éventuels avec les fournisseurs de denrées alimentaires, les transporteurs ou les États, les refus de marchandises aux frontières, les incidents relatifs à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments, peuvent engendrer des délais imprévus et des surcoûts, porter atteinte à la réputation du PAM et en fin de compte compromettre la réalisation des objectifs de celui-ci. Ils ont également été pris en compte.

13. L'objectif final de cet audit était d'évaluer si les dispositifs de contrôle interne du PAM, qui doivent lui permettre de réduire l'ensemble de ces préjudices à un niveau acceptable, sont adéquats.

² Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

14. Afin d'examiner la qualité du contrôle interne sur les pertes, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs sous-jacents poursuivis par le PAM entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques. Pour atteindre chaque type d'objectif, un programme vise des produits de nature différente: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés identifiés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance de l'opération. Le degré de complexité pour apprécier la réalisation des objectifs est variable selon leur statut et, dans certains cas, notamment celui des effets ultimes, il dépasse souvent les limites d'un audit de la performance. L'approche d'un programme reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée comme indiqué ci-dessous.

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> • Évaluer les fournisseurs (contrôle des usines, certifications). • Établir les exigences relatives aux achats (contenu et emballage). • Détecter les problèmes sanitaires/contrôler l'état des denrées y compris celles transmises aux partenaires coopérants. • Former le personnel du PAM à intervenir en cas d'incidents liés la nourriture. • Donner accès au stockage et former les petits exploitants. • Adapter les procédures internes aux Achats au service du progrès. • S'adapter aux contraintes des bénéficiaires. • Collecter les données nécessaires au suivi des denrées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer les distributions dans les meilleurs délais. • Obtenir des produits conformes aux critères. • Garantir le bon état des denrées tout au long de la chaîne d'approvisionnement. • Suivre l'activité des partenaires opérationnels. • Se conformer aux standards et réglementations des gouvernements impliqués. • Limiter les contaminations et mauvaises manipulations post-récolte des petits exploitants. • Assurer un contrôle interne rigoureux sur les approvisionnements alimentaires. • Suivre et consolider les cas de pertes constatés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réparer les pertes financières. • Prévenir les fraudes. • Pallier les risques réputationnels et légaux. • Apporter une alimentation suffisante en quantité et en qualité (nutriments) aux populations cibles. • Prendre en compte l'ensemble des contraintes (climat, culture, prix, temps, disponibilité, etc.) selon le contexte d'intervention. • Mettre la production des petits exploitants en conformité avec les standards et les exigences qualitatives. • Innovier pour améliorer les durées de conservation et les caractéristiques des produits.
Réalizations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

15. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction;
- **priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction;
- **priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

Domaine	Priorité	Recommandations
Comptes rendus au Conseil	2	Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande d'améliorer les comptes rendus au Conseil d'administration en effectuant un rapport annuel sur les pertes, qu'elles se produisent avant ou après la livraison, indépendamment des montants assurés ou remboursés.
Sélection des fournisseurs	1	Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de continuer à renforcer les procédures de gestion des commandes: a) en rendant opérationnel dans les meilleurs délais un outil de gestion des fournisseurs internationaux, régionaux et locaux, permettant au PAM d'avoir une vision globale des fournisseurs recrutés par le PAM et de leurs prestations; b) en mettant à niveau le logiciel WINGS ou en développant toute solution alternative, afin d'avoir une vision globale de l'exécution des contrats et pouvoir réaliser des extractions dans le but d'une gestion efficace.
Entreprises d'inspection	1	Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande d'élaborer un système permettant de disposer de statistiques sur la performance des contrôleurs et des surintendants à l'échelle du PAM.
Auto-assurance	2	Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande d'élargir l'information sur l'auto-assurance présentée chaque année au Conseil d'administration, en y ajoutant les résultats financiers du compte spécial ainsi qu'un rapport sur le caractère approprié du niveau de la réserve assurantielle.
Entrepôts	1	Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande de renforcer le contrôle des entrepôts: a) en invitant les bureaux de pays à effectuer une planification des inspections fondée sur les risques; b) en documentant et conservant la trace des inspections réalisées; c) en organisant au niveau des bureaux régionaux un suivi documenté de la fréquence des dates d'inspection des entrepôts menées par les bureaux de pays.
Partenaires de coopération	2	Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande: a) d'effectuer une collecte centralisée des accords conclus avec les partenaires; b) de faire de l'exécution des accords de partenariat sur le terrain un domaine privilégié de la supervision mise en œuvre par les bureaux régionaux.
Consommation finale	1	Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande: a) d'étendre à tous les bureaux de pays les mécanismes de collecte d'expérience des bénéficiaires; b) d'examiner la possibilité de renforcer les procédures de détection des usages illégaux de nourriture distribuée.

Domaine	Priorité	Recommandations
Sécurité et qualité des aliments	2	Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande de renforcer le contrôle interne de la qualité: a) en transmettant tous les rapports d'inspection à l'Unité chargée de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité; b) en établissant un système d'information exhaustif sur les incidents de qualité permettant à l'Unité chargée de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité d'en effectuer le suivi et la gestion; c) en poursuivant le déploiement du système d'assurance qualité afin de réduire la dépendance du PAM aux inspections ponctuelles des produits.
Systèmes d'information	2	Recommandation 9. L'Auditeur externe recommande de rechercher un enregistrement des données dans le Système d'appui à la gestion logistique en temps réel, afin d'ériger ce système en véritable système de suivi des denrées.

III. INTRODUCTION

16. En 2017, le PAM a distribué 3,9 millions de tonnes de denrées alimentaires³ et en a manutentionné 4,5 millions de tonnes, notamment dans les pays qui connaissent des crises aiguës.

17. Le terme "denrées alimentaires" recouvre tous les produits alimentaires achetés ou reçus par le PAM et destinés aux bénéficiaires dans le cadre d'une fourniture d'aide alimentaire directe. Cela inclut les denrées brutes, les aliments transformés et les aliments nutritifs spécialisés, qu'ils soient distribués par le PAM ou par l'intermédiaire de ses partenaires. L'aide alimentaire apportée aux bénéficiaires par l'intermédiaire de transferts de type monétaire était exclue du périmètre de cet audit.

18. Une partie limitée de ces denrées ne parvient pas aux destinataires dans les conditions prévues. Elle est évaluée à 28 477 tonnes, d'une valeur de 20,5 millions de dollars É.-U. en 2017, soit 0,82 pour cent du total des denrées manutentionnées sur l'année en valeur⁴. Ces pertes sont constatées à divers stades de la chaîne d'approvisionnement et peuvent prendre des formes multiples: vols, fraude, disparition de quantités, dégradation de la qualité, inadaptation aux spécificités locales entraînant des destructions, etc.

19. Leurs causes elles-mêmes varient: produit inadapté au départ, pertes en mer, stockages trop longs, pillages et emballages fragiles sont parmi les plus fréquentes. Une part importante des pertes est constatée dans des pays qui connaissent des conflits internes ou externes, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où ces zones appellent les livraisons et les défis opérationnels les plus importants.

20. Ces pertes sont suivies en particulier dans deux systèmes d'information: le Système d'appui à la gestion logistique (LESS), jusqu'au transfert de la garde de ces denrées à un homologue gouvernemental ou à un partenaire coopérant qui assurera la distribution finale, et l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET) au-delà de ce transfert.

21. Le présent rapport d'audit a cherché à cerner l'ensemble des pertes de nourriture, à en analyser les causes et à proposer des améliorations susceptibles à la fois de mieux les connaître et de les réduire.

³ Montants distribués soit aux bénéficiaires, soit aux partenaires coopérants et homologues gouvernementaux du PAM en vue de la distribution finale. Parmi ces montants, 3,5 millions de dollars étaient parvenus aux bénéficiaires finaux (données provisoires du 25 janvier 2018).

⁴ Données provisoires.

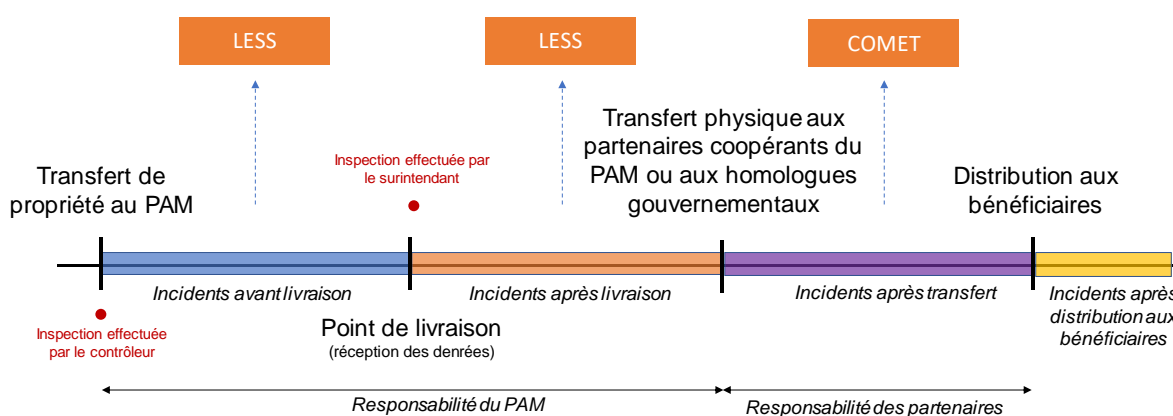
IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Principales caractéristiques des pertes

1.1. Chronologie des pertes

22. Les pertes de denrées alimentaires subies par le PAM peuvent se produire à différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement qui va de l'achat au fournisseur, ou de la réception du don en nature, jusqu'à la consommation par le bénéficiaire. Selon les étapes où elles se produisent, elles sont enregistrées par des systèmes et des moyens différents.

Figure 1: Chronologie des incidents⁵



Note: Le contrôle effectué par les surintendants est réalisé uniquement aux ports de déchargement des cargaisons acheminées en mer. Les surintendants, à la demande du bureau de pays, peuvent également être amenés à effectuer un comptage des denrées reçues par ce bureau à l'issue d'un transport terrestre. Dans le cas des denrées reçues en tant que dons en nature par le PAM, le contrôle est effectué par les donateurs eux-mêmes et attesté par les documents reçus par le PAM de la part de ces derniers.

Source: Auditeur externe

- **Pertes avant livraison.** Les pertes qui interviennent entre l'expédition par le fournisseur et le premier point de livraison dans le pays bénéficiaire sont enregistrées et suivies en volume et valeur au moyen du système LESS. Identifiées dans la terminologie du PAM comme les pertes avant livraison, elles concernent les marchandises qui sont la propriété du PAM. Si le pays bénéficiaire n'est pas le pays d'entrée des marchandises, la phase avant livraison se prolonge jusqu'au point d'entrée dans le pays bénéficiaire.
- **Pertes après livraison.** Les pertes qui se produisent entre le premier point de livraison dans le pays bénéficiaire et la remise des denrées, soit directement aux bénéficiaires, soit, dans la majorité des cas, à des partenaires coopérants en vue de leur distribution finale, sont également suivies dans le système LESS. Elles sont identifiées dans la terminologie du PAM comme les pertes après livraison. La propriété des produits alimentaires est transférée au gouvernement du pays bénéficiaire où ces denrées doivent être distribuées. Même si la propriété des produits alimentaires stockés dans ses entrepôts a été transférée, le PAM les comptabilise en tant que stock, car il en conserve la garde matérielle et le contrôle⁶. Le PAM procède en général lui-même à leur acheminement vers le point de distribution aux partenaires ou aux bénéficiaires.

⁵ Certaines des pertes sont remboursées ou remplacées par les fournisseurs et ne se traduisent pas par un préjudice financier direct. On parle donc plus généralement d'incidents.

⁶ Note 2.4 des comptes annuels vérifiés.

- **Pertes après transfert.** Les pertes qui surviennent après le point de distribution échappent au contrôle du PAM, ce qui veut dire qu'il n'a plus la garde des produits alimentaires. Les denrées cessent d'être des actifs du PAM mais celui-ci conserve un devoir de vigilance sur l'usage qui en est fait. Il convient de distinguer une première séquence au sein de cette phase, celle qui court de la remise des denrées aux partenaires coopérants ou aux gouvernements, qui en assurent le stockage, jusqu'à la distribution finale. Cette phase est appelée dans la figure précédente "pertes après transfert": le PAM n'a plus la garde des denrées, les ayant distribuées aux homologues gouvernementaux ou partenaires coopérants, mais celles-ci n'ont pas encore été distribuées aux bénéficiaires. Les pertes qui peuvent intervenir lors de cette séquence sont retracées en volume dans le module électronique COMET à partir des informations disponibles dans les rapports de distribution.
- **Pertes après distribution.** Les pertes qui pourraient se produire après la distribution aux bénéficiaires, par exemple du fait de détournements ou d'obstacles à la consommation, ne font pas l'objet d'un suivi dans un système d'information particulier.

1.2. Niveau des pertes

23. En 2017, le niveau des pertes alimentaires (avant remboursement par l'assurance et recouvrements par le fournisseur ou le transporteur) s'est élevé, selon les informations disponibles⁷, à un volume de 28 477 tonnes et une valeur de 20,5 millions de dollars, ce qui représente 0,73 pour cent des denrées distribuées⁸ en volume et 0,93 pour cent en valeur. En ce qui concerne les denrées manutentionnées en 2017⁹, soit les denrées stockées en début d'année dans les pays bénéficiaires, soit celles reçues par les pays sur la période, les pertes ont représenté 0,63 pour cent du total en volume et 0,82 pour cent en valeur. Ces pertes témoignent d'une performance logistique satisfaisante, puisqu'elles sont inférieures à 1 pour cent des transactions, avec un niveau globalement stable ces cinq dernières années. En 2016, les pertes représentaient 0,74 pour cent des denrées manutentionnées en volume et 0,96 pour cent en valeur.

⁷ Données provisoires de la Sous-Division de la comptabilité générale et de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement.

⁸ Montants distribués soit aux bénéficiaires, soit aux partenaires coopérants et homologues gouvernementaux du PAM.

⁹ Ces données, fournies par la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement, sont provisoires.

Tableau 1: Évolution des pertes avant et après livraison entre 2013 et 2017

Année	Pertes avant livraison		Pertes après livraison		Total des pertes nettes en volume (en tonnes)	Total des pertes nettes en valeur (en dollars)
	Pertes nettes en volume (en tonnes)	Pertes nettes en valeur (en dollars)	Pertes nettes en volume (en tonnes)	Pertes nettes en valeur (en dollars)		
2013	11 268	7 498 680	25 016	18 684 094	36 284	26 182 774
2014	9 324	8 135 847	18 921	15 563 533	28 245	23 699 380
2015	14 483	8 064 549	12 694	11 019 934	27 177	19 084 483
2016	10 791	6 084 737	20 109	18 070 937	30 900	24 155 674
2017	11 199	5 939 588	17 278	14 598 416	28 477	20 538 004
Total	57 065	35 723 401	94 018	77 936 914	151 083	113 660 315

Note: Les pertes après livraison de 2017 (14,6 millions de dollars) incluent les pertes après remise aux partenaires coopérants et homologues gouvernementaux, qui s'élèvent à 2,5 millions de dollars.

Source: Auditeur externe d'après les données fournies par le PAM. 2017: Données provisoires en date du 24 janvier 2018, extraction du système LESS et données provisoires de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement en charge de la rédaction du Rapport sur les pertes après livraison en date du 21 mars 2018.

24. Cette performance satisfaisante doit toutefois être relativisée. Pour être exhaustif, un tableau des pertes liées aux approvisionnements alimentaires devrait aussi prendre en compte les incidents ou événements qui ne se traduisent pas par un préjudice financier direct mais qui s'analysent quand même comme une perte d'efficacité et d'efficience: frais supplémentaires engendrés par un incident, retards de livraison, exemptions de taxes non respectées, coût des assurances, frais de poursuites et d'actions en justice, etc., sont autant de surcoûts qui nuancent la performance d'un approvisionnement.

25. La valorisation des pertes utilisée par le PAM pour le suivi des données dans le système LESS et dans COMET inclut, outre le coût des produits alimentaires à leur prix d'achat, tout autre coût associé lors de l'acheminement de la nourriture ainsi que tout coût additionnel de transformation des denrées¹⁰.

26. En revanche, le chiffre cité plus haut ne prend pas en compte certains événements ni certains coûts associés à des incidents:

- les surcoûts liés aux délais de stockage complémentaires, à la réexportation dans un autre pays ou aux mesures complémentaires de gestion d'une perte (frais de destruction, tests en laboratoire, nettoyages, inspections, etc.);
- les coûts des assurances ainsi que les coûts de gestion des réclamations à l'encontre des tiers;
- les denrées qui sont retournées au vendeur ne sont pas considérées comme une perte, puisqu'il n'y a pas de préjudice financier, mais l'opération se traduit *a minima* par des délais de livraison accrus et une perte d'efficacité;

¹⁰ Le guide d'application des Normes comptables internationales du secteur public définit le coût des pertes de denrées alimentaires à l'aide de la formule suivante: "Le coût des produits alimentaires est calculé sur la base de leur prix d'achat, ou de leur juste valeur s'il s'agit de contributions en nature, et comprend tous les autres frais afférents à leur livraison au PAM au point d'entrée dans le pays bénéficiaire dans lequel ils doivent être distribués. Ce coût comprend également les frais de transformation tels que les frais de meunerie ou d'ensachage, s'ils sont significatifs. Il est calculé sur la base d'une moyenne pondérée".

- les denrées non livrées et qui sont déduites de la facture du fournisseur ou du transporteur ne sont pas non plus prises en compte. Même si le PAM a mis en place des mécanismes afin de remplacer les denrées manquantes, un écart même temporaire entre la quantité visée et la quantité livrée peut être analysé aussi comme une perte d'efficacité.

27. *A contrario*, il convient de noter que les pertes indiquées en valeur dans le système LESS sont des pertes brutes, avant versement des indemnités par les assurances et avant recouvrement sur les fournisseurs et les transporteurs¹¹.

28. Enfin, les litiges et réclamations en cours dans lesquels le PAM est partie constituent également un coût supplémentaire potentiel associé aux opérations d'aide et d'assistance alimentaire du PAM, dont une partie est directement relative aux achats et distributions de nourriture. Ce coût pouvait être estimé à environ 30 millions de dollars au 31 décembre 2017. Il était composé principalement des créances de TVA non remboursées au PAM par certains États (29 millions de dollars¹²), le reste provenant de dettes liées à des contentieux du PAM avec des tiers. Ces créances ont été dépréciées et ces dettes provisionnées.

1.3. Origine des pertes

29. En 2017, près de 81 pour cent des pertes en volume¹³, avant et après livraison, étaient imputables à des problèmes liés au transport des denrées et à l'entreposage¹⁴.

Tableau 2: Les cinq principales causes des pertes totales en volume en 2017

Transport	<ul style="list-style-type: none"> • 10 768 tonnes • 5 829 755 dollars • 0,31 pour cent des denrées alimentaires distribuées aux bénéficiaires • 0,24 pour cent des denrées alimentaires manutentionnées • 45,9 pour cent du total des pertes en volume
Stockage trop long	<ul style="list-style-type: none"> • 5 015 tonnes • 3 979 128 dollars • 0,15 pour cent des denrées alimentaires distribuées aux bénéficiaires • 0,11 pour cent des denrées alimentaires manutentionnées • 21,4 pour cent du total des pertes en volume
Dommages dus à l'entreposage	<ul style="list-style-type: none"> • 3 196 tonnes • 2 918 443 dollars • 0,09 pour cent des denrées alimentaires distribuées aux bénéficiaires • 0,07 pour cent des denrées alimentaires manutentionnées • 13,6 pour cent du total des pertes en volume

¹¹ Annexe 1: Approche des coûts complets des pertes en 2016 et 2017.

¹² Ce chiffre inclut tous types de paiements (fournisseurs de services, matériels, fluides, etc.) et pas seulement les achats de nourriture.

¹³ Les calculs et chiffres présentés ici sont basés sur les données provisoires de janvier 2018.

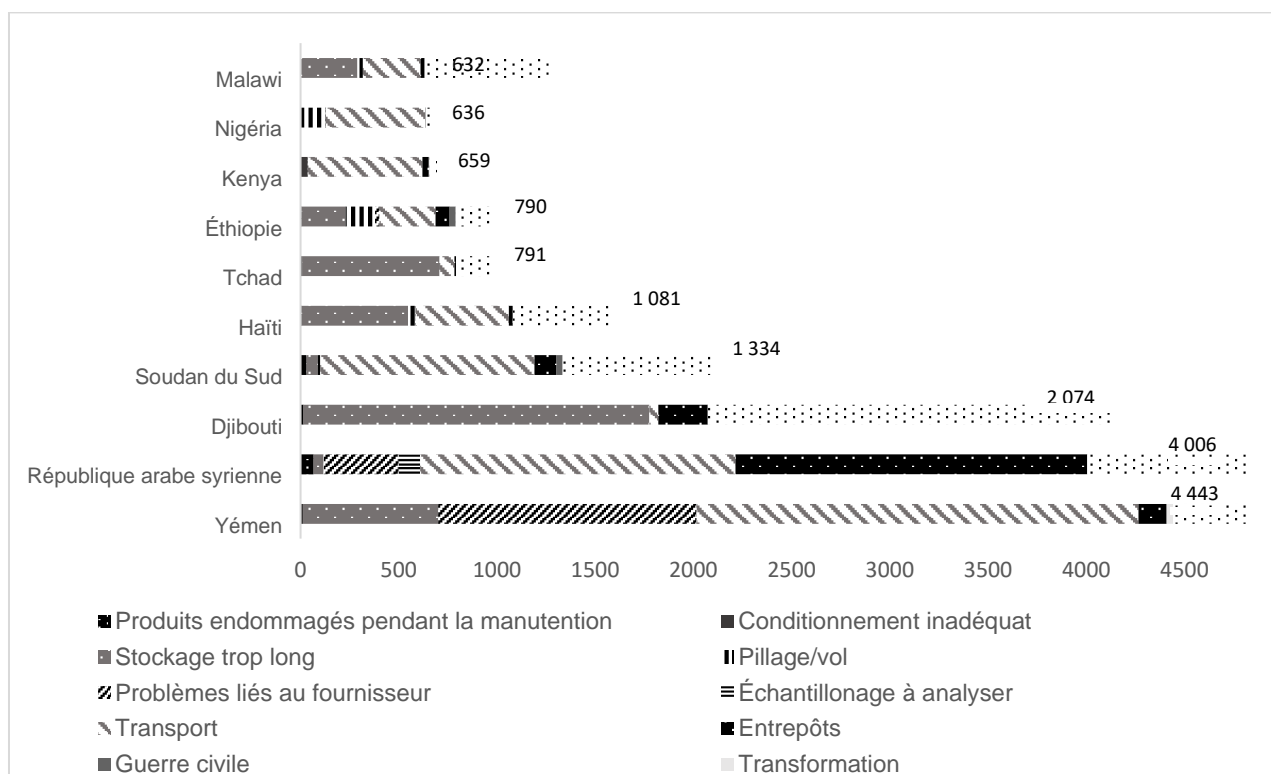
¹⁴ Le calcul comprend le transport (45,9 pour cent), le stockage trop long (21,4 pour cent) et les entrepôts (13,6 pour cent).

Problèmes liés au fournisseur	<ul style="list-style-type: none"> • 2 318 tonnes • 3 309 230 dollars • 0,07 pour cent des denrées alimentaires distribuées aux bénéficiaires • 0,05 pour cent des denrées alimentaires manutentionnées • 9,9 pour cent du total des pertes en volume
Produits endommagés pendant la manutention	<ul style="list-style-type: none"> • 1 136 tonnes • 793 342 dollars • 0,03 pour cent des denrées alimentaires distribuées aux bénéficiaires • 0,03 pour cent des denrées alimentaires manutentionnées • 4,8 pour cent du total des pertes en volume

Source: Auditeur externe, sur la base des pertes avant et après livraison recensées dans le système LESS pour l'année 2017. Ces données ne comprennent pas les pertes après transfert, lorsque les denrées alimentaires sont sous la responsabilité des partenaires coopérants.

30. La durée excessive d'entreposage et le transport inadapté sont des facteurs de pertes connus de longue date, mais depuis quelques années, celles provoquées par des pillages dans les zones de conflits sont importantes, notamment en République arabe syrienne, au Soudan du Sud et au Yémen.

Figure 2: Les dix pays ayant enregistré les pertes totales les plus élevées en 2017 (en tonnes) et causes de ces pertes



Source: Auditeur externe d'après les données du système LESS, extraction de janvier 2018.

31. La part des pertes avant livraison représente, pour l'année 2017, 28,9 pour cent des pertes en valeur et 39,3 pour cent du total des pertes en volume. Les pertes après livraison avant transfert aux partenaires ont, quant à elles, représenté 47,8 pour cent des pertes en volume et 59 pour cent des pertes en valeur. Si l'on ajoute à ces derniers chiffres la part des pertes après transfert des denrées aux partenaires du PAM, **la part des pertes après livraison jusqu'au point de déchargement final représente 71,1 pour cent du total des pertes en valeur et 60,7 pour cent des pertes en volume.**

32. Depuis 2013, les pertes ont diminué de 21,5 pour cent en volume et de 21,6 pour cent en valeur.

2. Comptes rendus au Conseil

33. Les pertes de denrées alimentaires sont portées à la connaissance du Conseil d'administration lors de la session annuelle du mois de juin à travers deux documents:

- les comptes annuels soumis au Conseil d'administration en application de l'article XIV.6 (b) du Statut et des articles 13.1 et 14.8 du Règlement financier. Ces états financiers sont établis par le Département de la gestion des ressources, certifiés par le Directeur exécutif et présentés à l'Auditeur externe au plus tard le 31 mars suivant la fin de chaque exercice financier. En application de l'article 12.4 du Règlement financier, les états financiers comprennent une note qui indique la valeur et le volume des pertes de produits alimentaires;
- le rapport sur les pertes après livraison, établi par le Département des services concernant les opérations, qui détaille les pertes alimentaires survenues durant l'exercice précédent et les mesures prises pour minimiser les risques de nouvelles pertes. Comme son nom l'indique, ce rapport ne traite pas des pertes avant livraison.

2.1. Présentation fragmentaire des pertes

34. Les comptes rendus effectués au Conseil ne sont pas exhaustifs. Ils se limitent aux pertes après livraison dans les pays bénéficiaires, sans parler des limites méthodologiques évoquées dans le chapitre précédent. La note 9 aux états financiers de l'année 2016 (WFP/EB.A/2017/6-A/1) indique que "les pertes de produits alimentaires sont intervenues après l'arrivée des denrées alimentaires dans le pays bénéficiaire". Le rapport sur les pertes après livraison relatif à l'année 2016 (WFP/EB.A/2017/10-B) indique qu'il ne couvre pas "les pertes avant livraison ou les utilisations non prévues de produits alimentaires après leur distribution aux bénéficiaires".

35. Le Secrétariat considère qu'il doit rendre compte spécifiquement des pertes après livraison car elles concernent des denrées dont la propriété a été transférée aux États bénéficiaires.

36. L'Auditeur externe estime que le Secrétariat devrait rendre compte au Conseil de l'origine de toutes les pertes, quel que soit le moment où elles interviennent, afin d'éclairer ses membres sur la maîtrise des approvisionnements dans leur ensemble.

2.2. Écarts de chiffrage entre les rapports

37. Les états financiers de 2016, certifiés fin mars 2017 et présentés à la session annuelle du Conseil de juin 2017, présentaient un montant de pertes de denrées alimentaires après livraison de 21,1 millions de dollars. Les pertes de denrées alimentaires après livraison s'élevaient, dans le rapport sur les pertes alimentaires, également présenté à la session annuelle du Conseil de juin 2017, à 18,1 millions de dollars.

38. Cet écart de 3 millions de dollars provient, selon le Secrétariat, d'une différence relative aux sources d'information prises en compte par les deux rapports. Les états financiers s'appuient sur la "date d'enregistrement" de la perte, qui doit être rattachée autant que possible à la période comptable durant laquelle l'évènement a été constaté; le rapport sur les

perdes s'appuie sur la "date du document" qui certifie l'existence d'une perte. La date du document peut intervenir en dehors de la période comptable.

39. Ces différences sont plus ou moins importantes selon les années et font l'objet d'un rapprochement effectué par la Division des finances et de la Trésorerie, qui s'assure qu'elles ne proviennent pas d'erreurs mais bien des dates différentes de prise en compte des événements. Même s'il ne s'agit pas *a priori* d'erreurs dans le calcul des montants, ces différences résultant de décalages nuisent à l'information du Conseil.

40. La Division des finances et de la Trésorerie a indiqué que pour 2017, le Secrétariat s'efforcera d'appliquer la même date d'enregistrement pour les deux rapports.

Recommandation n° 1. L'Auditeur externe recommande d'améliorer les comptes rendus au Conseil d'administration en effectuant un rapport annuel sur les pertes, qu'elles se produisent avant ou après la livraison, indépendamment des montants assurés ou remboursés.

3. De la définition de l'approvisionnement à la commande

3.1. Sélection des fournisseurs

41. Pour les achats internationaux, le PAM s'appuie sur un vivier de fournisseurs préalablement sélectionnés. Ce vivier ne comprend pas tous les fournisseurs locaux et régionaux, qui sont gérés dans des viviers locaux et régionaux, sur lesquels le Siège à Rome n'intervient pas¹⁵. Ainsi, le PAM ne dispose pas, au niveau du Siège, d'une vision globale et exhaustive des fournisseurs de denrées auxquels il recourt.

42. L'Auditeur externe avait recommandé en 2014 la mise en place d'un système de gestion des fournisseurs qui aurait permis d'actualiser la base de données, de s'assurer que les fournisseurs remplissent leurs exigences réglementaires et de suivre le statut des fournisseurs, s'ils sont sanctionnés, suspendus ou toujours en contrat avec le PAM.

43. À ce jour, cet outil de gestion, qui permettrait notamment d'avoir une vue d'ensemble de tous les fournisseurs avec lesquels le PAM travaille, n'est pas encore disponible. Le PAM a indiqué que le budget prévoyait la mise en place de ce logiciel en 2018, avec l'aide d'un prestataire externe.

44. Toute entreprise qui souhaite être intégrée au vivier des fournisseurs internationaux de denrées alimentaires du PAM doit passer une procédure de sélection, que l'Auditeur externe estime rigoureuse. L'entreprise doit d'abord remplir un questionnaire permettant de savoir si elle répond aux exigences du PAM, en termes de qualité et de sécurité, de capacité de production et d'équipements techniques. Ce document permet d'obtenir de nombreuses informations sur l'entreprise candidate. Parallèlement, plusieurs documents¹⁶ sont exigés auprès des entreprises.

¹⁵ Le vivier du Siège peut cependant comprendre des fournisseurs locaux et régionaux, si ces derniers répondent aux critères requis pour être compris dans le vivier international des fournisseurs du PAM.

¹⁶ Trois références commerciales; une preuve d'enregistrement sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies; les statuts de l'entreprise (qui permettent de garantir l'existence légale de l'entreprise, son existence depuis au moins trois ans, et son enregistrement dans les registres légaux); les états financiers de l'entreprise depuis trois ans, prouvant un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros, afin de contrôler la capacité de l'entreprise à honorer son contrat; la licence d'exportation.

45. Les enquêtes de terrain tendent à montrer que la procédure de sélection des fournisseurs locaux et régionaux peut être moins exigeante, ce qui s'explique aussi par la taille des entreprises concernées. La mise à jour de la liste des fournisseurs, qui doit être annuelle¹⁷, n'était pas respectée dans quatre des 10 bureaux visités¹⁸. Ce genre de situation pourrait traduire un excès de confiance vis-à-vis des fournisseurs déjà présents dans le vivier.

3.2. Procédure d'achat

46. L'Auditeur externe estime que la proportion de contrats affectés par un retard et le nombre de défauts sur contrat sur l'ensemble des contrats passés par le PAM sont des données de base, qui apparaissent nécessaires pour la gestion de la fonction achat. Cette analyse n'est pas contestée par le PAM, mais malgré plusieurs demandes, celui-ci n'a pas été en mesure de fournir ces données: le système d'information WINGS (au format SAP) ne permet pas de réaliser des extractions de données autorisant des comparatifs et des analyses globales sur les contrats. L'absence de cette fonctionnalité est préjudiciable en termes de gestion et d'établissement de rapports pour le PAM. À ce jour, seul un suivi contrat par contrat est possible.

Recommandation n° 2. L'Auditeur externe recommande de continuer à renforcer les procédures de gestion des commandes: a) en rendant opérationnel dans les meilleurs délais un outil de gestion des fournisseurs internationaux, régionaux et locaux, afin qu'il permette au PAM d'avoir une vision globale des fournisseurs et de leurs prestations; b) en mettant à niveau le logiciel WINGS ou en développant toute solution alternative, afin d'avoir une vision globale de l'exécution des contrats et pouvoir réaliser des extractions, dans le but d'une gestion efficace¹⁹.

4. De l'expédition à la livraison

47. Le PAM utilise majoritairement le transport maritime pour l'acheminement des approvisionnements. La sélection des prestataires de transport maritime suit la pratique professionnelle de ce domaine. Les compagnies maritimes ne sont pas sélectionnées directement: le PAM recourt à des intermédiaires, qui lui proposent des prestataires selon les types de cargaison.

4.1. Rejets par les gouvernements

48. Les rejets de livraisons du PAM par les gouvernements des pays bénéficiaires sont traités par les bureaux de pays. Les bureaux informent le Siège uniquement en cas d'incident majeur, au cas par cas. Les dix incidents majeurs intervenus en 2016-2017 ont concerné la République arabe syrienne, le Yémen, l'Égypte, le Burkina Faso, ainsi que les ports de Lattaquié et de Tartous (République arabe syrienne) et de Beyrouth (Liban).

¹⁷ Section 11 du Manuel pour l'achat de produits alimentaires.

¹⁸ Bureaux régionaux du Caire et de Johannesburg, bureaux de pays au Népal et dans l'État de Palestine.

¹⁹ L'Auditeur externe tiendra compte des résultats de l'examen externe du système de gestion des fournisseurs qui était en cours au moment de son audit pour examiner la mise en œuvre de cette recommandation.

49. Ces rejets de denrées peuvent se traduire par des surcoûts liés à la destruction des denrées, des coûts de réacheminement vers d'autres pays lorsque les denrées sont en bon état, des coûts de reconditionnement ou encore par la revente des denrées (alimentation animale) ou leur retour aux fournisseurs.

50. En 2016, ces retours aux fournisseurs²⁰, nets des produits fournis par ces derniers en remplacement, ont représenté 7 179 tonnes et 4 131 994 dollars de denrées, pour des raisons touchant à la qualité, à un arrivage incomplet ou à des cargaisons endommagées. Rapportés aux pertes totales sur l'année, après addition des retours aux fournisseurs, ces renvois aux fournisseurs représentaient 18,9 pour cent des pertes opérationnelles du PAM en volume et 14,6 pour cent en valeur. En 2017, l'ensemble des retours aux fournisseurs a représenté 584 tonnes de denrées pour une valeur totale de 267 913 dollars²¹.

51. Quelques exemples peuvent illustrer les raisons de ces rejets²²: le PAM a ainsi reçu en 2016 des dons en nature de denrées alimentaires à destination du Yémen avec une date de péremption déjà dépassée, soit une perte de 229 954 dollars pour 182,6 tonnes d'huile végétale, après destruction. La même année, 917,5 tonnes de farine de blé achetées par le PAM à destination de l'Iraq, dont la date d'expiration était trop proche de la date de livraison dans le pays bénéficiaire, ont entraîné un coût de 762 116,5 dollars pour le PAM, dont 395 224,95 dollars de surcoût pour payer le déchargement des denrées au port d'arrivée.

4.2. Entreprises d'inspection

52. Le contrôle de la quantité et de la qualité lors de la prise de possession des denrées par le PAM est effectué par un organisme tiers, dit "contrôleur"²³. Le contrôle de la quantité et de l'état apparent des marchandises reçues dans un port de déchargement est effectué par un organisme tiers, dit "surintendant"²⁴.

53. Les surintendants, comme les contrôleurs, sont sélectionnés après mise en concurrence. Ces appels d'offres sont ponctuels, lorsqu'il s'agit de contrôler une seule cargaison. Lorsque les achats sont fréquents dans un pays, comme dans le cas de la Turquie, par exemple, le PAM essaie de conclure par appel d'offres un accord à long terme avec une société d'inspection. Il estime que, dans le cas d'accords de longue durée, la prestation est fréquemment meilleure.

54. Pour l'exercice des missions de contrôleur, la sélection des prestataires est assurée sur la base d'une liste restreinte de sociétés de contrôle implantées dans le monde entier (Baltic control, Bureau Veritas, Intertek, Saybolt, SGS, Schutter, Control union Rotterdam, Commodity Inspection Services, Overseas Merchandise Inspection).

²⁰ Sur la base d'une extraction du système LESS-MB51 se basant sur les dates de référence des documents attestant les renvois effectués aux fournisseurs pour 2016 (comparaison des mouvements 122, 123, 101, 102).

²¹ Idem précédent, pour l'année 2017.

²² Rapports de mai 2017 remis au "Conseil d'administration chargé de la gouvernance et du contrôle de la fonction d'assurance".

²³ *Manuel pour l'achat de produits alimentaires, section 4-1-9: "Pour s'assurer que les marchandises sont conformes aux clauses contractuelles, en quantité comme en qualité, le bureau de pays ou le bureau régional fait procéder à une inspection portant sur la qualité et la quantité juste avant que le PAM ne prenne possession des marchandises, comme indiqué dans le contrat. Cette inspection a pour finalité de s'assurer que les marchandises sont conformes aux clauses contractuelles, en quantité comme en qualité, et que toutes les autres clauses et prescriptions techniques, comme le calendrier ou le conditionnement, sont respectées".*

²⁴ *Manuel des transports, section 5.3.1: "Les surintendants sont des contrôleurs indépendants employés par le Programme pour inspecter les cargaisons destinées au PAM et s'assurer de leur quantité et de leur état à la livraison. Ils assistent à la livraison et établissent un rapport".*

55. Ces mêmes sociétés peuvent effectuer les missions de contrôle du surintendant au déchargement des navires lorsqu'elles sont implantées au port d'arrivée. SGS est ainsi implanté dans 53 pays bénéficiaires, Baltic Control dans 31 pays, Bureau Veritas dans 30 pays et Saybolt dans 23 pays.

56. Toutefois, dans certains ports, le contrôle du déchargement ne peut être confié qu'à un faible nombre de sociétés localement implantées, ou monopole d'État (Angola – Intertek, Liban – SGS Liban, Cameroun – SGS, Congo – Intertek, Office national – Overseas Merchandise Inspection, Égypte – SGS Egypt, Ghana – Intertek, Ukraine – Baltic Control – Bureau Veritas).

57. La réglementation du PAM admet la possibilité de recourir à une même société au départ et à l'arrivée d'une cargaison, dans les rôles de contrôleur et de surintendant²⁵. Si le PAM estime qu'il n'y a pas risque de conflit d'intérêts pour deux contrôleurs relevant, fût-ce par le biais d'une franchise, du même groupe²⁶, l'Auditeur externe constate qu'en tout état de cause cette situation est parfois inévitable.

58. Le suivi de ces prestataires est prévu dans les manuels du PAM. Il existe des grilles individuelles de contrôle de la performance des contrôleurs et des surintendants, mais il n'existe en revanche pas de fichier centralisé de suivi de la performance de l'ensemble de ces entreprises d'inspection à l'échelle du PAM. Or, les prestataires de services d'inspection sont peu nombreux et même, dans certains pays, en position de monopole. Une meilleure connaissance de leurs prestations dans la durée renforcerait la capacité de sélection entre plusieurs candidats et améliorerait sans doute la capacité de négociation du PAM dans le cas d'un prestataire unique. La question de l'organisation d'un suivi par l'établissement de statistiques de performance, par exemple, mérite d'être posée.

Recommandation n° 3. L'Auditeur externe recommande d'élaborer un système permettant de disposer de statistiques sur la performance des contrôleurs et des surintendants à l'échelle du PAM.

4.3. Assurances

4.3.1. Régime d'auto-assurance

59. Le régime d'auto-assurance (autrement connu sous le nom de "la captive d'assurance") établi en 1993 permet au PAM d'assurer les produits alimentaires durant la phase avant livraison dans le pays bénéficiaire. Selon le PAM, cette auto-assurance permet d'intervenir dans les zones non couvertes par les assurances privées et de négocier des primes d'un montant inférieur aux cours du marché.

²⁵ *Manuel pour l'achat de produits alimentaires, article 15-2: "parfois le même accord englobe les inspections et les contrôles".*

²⁶ En 2014, le rapport d'audit interne relatif aux achats signalait dans certains cas un risque de conflit d'intérêts dans la mesure où l'inspecteur chargé de l'enquête quantitative et qualitative était la même personne qui avait été sélectionnée pour vérifier si les fournisseurs remplissaient les conditions requises pour approvisionner le PAM. La direction des achats estime pour sa part que cette situation n'est pas représentative.

60. L'auto-assurance couvre les pertes éligibles sur le marché assurantiel représentant jusqu'à 750 000 dollars de pertes par cargaison ou 1,5 million de dollars pour deux envois ou plus sur un même navire²⁷. Au-dessus de ces montants, ce sont les polices d'assurance externes placées auprès de réassureurs qui interviennent.

61. La captive d'assurance collecte des primes, verse des indemnités, met en place des actions de recouvrement auprès des tierces parties, réassure des pertes liées à des catastrophes et conserve une réserve assurantielle²⁸ suffisamment élevée pour couvrir des futurs versements d'indemnités.

62. L'auto-assurance, bien que proposant une large couverture, opère sous les conditions des polices d'assurance commerciale externes et suivant les normes et procédures du marché assurantiel. Par conséquent, toutes les pertes ne sont pas couvertes par cette assurance, y compris dans le cas des pertes avant livraison. Les assurances excluent en effet habituellement les pertes qui relèvent du contrôle de l'assuré ou qui sont inévitables²⁹.

63. Les marchandises du PAM sont actuellement assurées jusqu'au point de livraison dans le pays bénéficiaire, toutes les pertes suite à ce dépôt étant considérées comme des pertes après livraison. Cet arrangement est en accord avec le principe selon lequel la cargaison appartient légalement au gouvernement bénéficiaire une fois qu'elle arrive à destination.

64. Une portion importante des pertes du PAM correspond à des pertes après livraison, qui ont représenté, de 2013 à 2017, une perte moyenne annuelle pour le PAM de 15,6 millions de dollars – à comparer à une moyenne annuelle de 7,1 millions de dollars pour les pertes avant livraison.

65. Or dans la plupart des cas, le PAM ne débarque pas seulement les marchandises au port de déchargement mais met en place un stockage intermédiaire et s'occupe du transport interne des marchandises jusqu'aux bénéficiaires ou aux partenaires coopérants.

66. Les donateurs ont fait état, au cours des dernières années, de leur réticence à devoir supporter ces pertes et ont demandé à ce que le PAM refinance le coût des denrées non distribuées aux bénéficiaires, y compris les marchandises prises par des groupes armés comme cela a pu être le cas en République arabe syrienne.

67. Le dernier rapport remis au Conseil d'administration a proposé ainsi une extension et une expansion de la couverture:

- **extension** de la couverture à partir du moment où le PAM prend possession des biens jusqu'au moment où ils sont physiquement remis aux partenaires coopérants, aux gouvernements ou aux bénéficiaires;
- **expansion** de la couverture pour inclure toutes les pertes, y compris celles habituellement non couvertes par les assurances commerciales classiques.

²⁷ La captive d'assurance assure les produits "tous risques", les pertes étant couvertes à hauteur de 750 000 dollars par cargaison, ou 1 500 000 lorsque deux envois ou plus sont expédiés sur le même navire (page 16, *Insurance Report*, mai 2017).

²⁸ Une réserve assurantielle est une estimation de la responsabilité d'un assureur à l'égard des réclamations futures.

²⁹ Sont inévitables les pertes associées à des défauts inhérents à la cargaison (marchandises embarquées déjà impropres à la consommation), à une mauvaise conduite délibérée de l'assuré, à des cas d'emballages insuffisants ou mauvais, ainsi que les pertes directement attribuables à des situations de guerre.

4.3.2. Situation du compte spécial

68. Un Compte spécial pour l'auto-assurance a été créé, comme l'autorise le Règlement financier³⁰, pour retracer l'activité de l'auto-assurance. Il permet, selon le Plan de gestion du PAM³¹, de reporter les soldes d'un exercice financier au suivant.

69. Contrairement aux dispositions de la circulaire du Directeur exécutif du 27 mars 1998³², l'état du compte spécial pour l'auto-assurance des cargaisons internationales du PAM ne fait pas l'objet d'un rapport dans les états financiers présentés au Conseil d'administration. En revanche, ce compte fait l'objet d'une description dans le chapitre 5 du Plan de gestion, mais elle n'est pas chiffrée.

70. Le mécanisme de report des excédents a permis à ce compte spécial de constituer un excédent cumulé de 35,7 millions de dollars en 2017, en progression de 25,7 pour cent sur cinq ans (28,4 millions de dollars en 2013).

71. La circulaire sur le compte spécial prévoit que lorsqu'un excédent suffisant a été dégagé, le Directeur exécutif en rend compte et présente des propositions relatives à son utilisation au Conseil.

72. L'Auditeur externe s'est interrogé sur le niveau approprié des primes versées par le PAM et sur l'intérêt de dégager un excédent cumulé de 35 millions de dollars. Jusqu'en 2017, le Service de la gestion des risques opérationnels visait une réserve assurantielle de 20 millions de dollars, représentant environ deux années de versement d'indemnisations³³. Le surplus dépassant les réserves requises a été reversé au PAM à plusieurs reprises: 10 millions de dollars en 2002, 15 millions de dollars en 2007 et, pour la dernière fois, 10 millions de dollars en 2011.

73. Le Service de la gestion des risques opérationnels a proposé en 2016 une ponction de 10 millions de dollars sur la réserve au Conseil d'administration chargé de la gouvernance et du contrôle de la fonction d'assurance. Cette ponction s'expliquerait par le souhait d'utiliser ces fonds supplémentaires pour l'extension et l'expansion de la politique d'auto-assurance qui a été approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2017. Elle n'avait pas encore été présentée au Conseil d'administration au moment de l'audit.

74. Le procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration chargé de la gouvernance et du contrôle de la fonction d'assurance de mai 2016 donne des indications sur le niveau de la réserve assurantielle. L'extension de la couverture devrait entraîner un doublement des pertes couvertes, ce qui justifierait, selon le Secrétariat, que la réserve soit multipliée par deux pour être portée à 40 millions de dollars. Le montant de la réserve dépend des tendances observées par les pertes les années précédentes, ainsi que du décalage dans le temps entre le paiement des primes sur les cargaisons et les futures réclamations sur les mêmes cargaisons. Il doit reposer sur des prévisions à moyen terme sur le montant des pertes ainsi que des flux d'entrée et de sortie de ressources pour justifier son montant.

³⁰ Article 5.1 du Règlement financier, "le Directeur exécutif peut établir des fonds fiduciaires et des comptes spéciaux à des fins précises, conformes aux politiques, aux buts et aux activités du PAM et il rend compte au Conseil de la constitution desdits fonds et comptes".

³¹ Plan de gestion du PAM pour 2018-2020, chapitre 5.

³² Circulaire ED 98/010.

³³ Réunion du Comité de supervision de l'assurance, Rome, 10 mai 2017.

Recommandation n° 4. L’Auditeur externe recommande d’élargir l’information sur l’auto-assurance présentée chaque année au Conseil d’administration, en y ajoutant les résultats financiers du compte spécial ainsi qu’un rapport sur le caractère approprié du niveau de la réserve assurantielle.

4.3.3. Bilan de la captive d'assurance

75. Le PAM a indiqué avoir fait un chiffrage (non audité) des économies réalisées par l’utilisation de la captive d’assurance plutôt que d’avoir recours à des assureurs extérieurs: la police offerte par la captive d’assurance offrirait des primes en moyenne 43 pour cent moins chères que celles du marché, ce qui se traduirait par un total annuel d’économies de 7,16 millions de dollars. La captive d’assurance permet également de couvrir des pertes qui, sous une couverture commerciale, n’auraient pas été remboursées.

76. En revanche, la captive d’assurance constitue un mécanisme qui conduit le PAM à se verser à lui-même des primes d’assurances, à se reverser à lui-même les éventuelles indemnités, à constituer des réserves dans ses propres comptes consolidés, et enfin à se reverser à lui-même le surplus de réserve quand il y en a un. L’Auditeur externe s’est demandé si le coût de fonctionnement du système, soit 1,29 million de dollars, pourrait être économisé avec une gestion directe du PAM, sans passer par un compte spécial.

77. Plusieurs arguments plaident en faveur du maintien du mécanisme:

- les donateurs peuvent difficilement accepter que la valeur qu’ils ont financée soit perdue; il faudrait donc en tout état de cause constituer des provisions;
- le PAM devrait continuer à effectuer les actions de recouvrement auprès de ses partenaires. Partant, l’essentiel du travail administratif et les coûts correspondants seraient les mêmes;
- nos simulations n’ont pas mis en évidence d’économie réalisable avec un passage en gestion directe.

78. On peut estimer que le mécanisme d’auto-assurance a l’avantage de bien identifier les frais de maîtrise des risques et que les économies à attendre d’un éventuel passage en gestion directe seraient inexistantes, du fait des opérations inévitables de gestion des réclamations et de suivi des contentieux.

5. De la livraison dans le pays au transfert aux partenaires

79. À l’arrivée des marchandises dans le pays bénéficiaire, le bureau de pays prend le contrôle des produits, qui sont à ce stade sous la responsabilité du PAM.

80. Deux schémas sont possibles: le PAM assure le stockage et le transport, via un contrat avec un transporteur, ainsi que – dans de rares cas – la distribution directement aux bénéficiaires. Le bureau de terrain remet la marchandise au partenaire coopérant chargé de la stocker, puis de la distribuer.

5.1. Entrepôts

81. Au total³⁴, le PAM utilisait au moment de l'audit 871 entrepôts, dont 560 qu'il gérait lui-même et 311 entrepôts gérés par un partenaire du PAM (gouvernements, autres organismes, entreprises privées, etc.). Le PAM ne détient pas forcément à tout moment des marchandises dans tous ces entrepôts et peut également en stocker ailleurs, notamment auprès de fournisseurs. À la date du 23 février 2018, le PAM stockait ainsi de la nourriture dans 357 entrepôts gérés par lui et 92 entrepôts gérés par des partenaires³⁵ du PAM.

82. À ces chiffres sur les entrepôts, il faut ajouter 70 aéroports et 680 ports, 237 conteneurs situés dans des points de transbordement, ainsi que 110 fournisseurs susceptibles d'avoir des stocks de nourriture appartenant au PAM³⁶.

Tableau 3: Nombre d'entrepôts gérés par le PAM et par ses partenaires en 2017*

Entrepôts	871	Entrepôts gérés par le PAM	560	Entrepôts gérés par le PAM ayant de la nourriture en stock**	357
				Entrepôts gérés par le PAM n'ayant pas de nourriture en stock**	203
		Entrepôts gérés par des partenaires du PAM	311	Entrepôts gérés par des partenaires du PAM ayant de la nourriture en stock**	92
				Entrepôts gérés par des partenaires du PAM n'ayant pas de nourriture en stock**	219

*Ces chiffres ne donnent une information que sur les entrepôts où est stockée de la nourriture du PAM avant le transfert aux partenaires coopérants ou aux bénéficiaires.

** À la date du 23 février 2018.

Source: Extraction du système LESS sur les lieux d'entreposage de la nourriture du PAM pour l'année 2017 (extractions ZSCLSRSLC et ZSCOMINB du système LESS).

83. Il est attendu de la part des magasiniers des entrepôts gérés par le PAM et stockant des denrées alimentaires³⁷ qu'une inspection du bâtiment où sont entreposées les denrées soit effectuée au moins une fois par semaine³⁸, en plus d'une inspection sur l'état des denrées stockées. Le PAM demande également que les entrepôts où sont stockées les denrées soient nettoyés de façon régulière³⁹. Ces inspections ont pour objectif d'identifier l'état général du bâtiment où sont entreposées les denrées afin de prendre toute action nécessaire en cas de

³⁴ Extractions ZSCLSRSLC et ZSCOMINB du système LESS.

³⁵ Les "partenaires" font ici référence aux tierces parties et non aux partenaires coopérants du PAM.

³⁶ Sur cet ensemble, à la date du 23 février 2018, étaient stockées des denrées dans quatre aéroports, 63 ports, 17 points de transbordement et 20 fournisseurs du PAM.

³⁷ Les règles à appliquer en matière de gestion des entrepôts, à destination des magasiniers des entrepôts, sont réunies dans le Manuel sur la gestion d'entrepôts (Manuel pratique destiné aux magasiniers de l'aide alimentaire), http://home.wfp.org/manuals/op_warehousemgmt/French/Fdefault.htm.

³⁸ "Inspecter le magasin ainsi que les stocks au moins une fois par semaine de façon à pouvoir intervenir rapidement en cas de problèmes", Manuel sur la gestion d'entrepôts.

³⁹ Le sol doit être nettoyé tous les jours, les murs et les côtés des piles doivent eux être nettoyés toutes les semaines. Une fois par mois, un nettoyage complet de l'entrepôt doit être effectué. Si l'entrepôt est vide, il doit également être complètement nettoyé.

danger avéré de dégradation de l'état des denrées⁴⁰. Les gérants des entrepôts sont invités par le PAM à reporter ces inspections dans un carnet ou une fiche qui devra être rendue visible et disponible dans l'entrepôt, afin de garder une trace de l'évolution des conditions de l'entrepôt et des denrées d'une inspection à une autre.

84. Les inspections des entrepôts se font une fois par mois pour les entrepôts gérés par des partenaires du PAM (tierces parties) et sont attendus de ces partenaires les standards minimaux de bonne gestion des entrepôts⁴¹. Toutefois, le Manuel sur la gestion d'entrepôts et les instructions précisées dans ce dernier ne sont pas insérés au contrat conclu avec la partie tierce en charge de la gestion de l'entrepôt et ne s'imposent pas, en conséquence, aux partenaires du PAM. De même, un contrôle est effectué de manière plus distendue par les bureaux de pays sur la gestion des entrepôts par les partenaires coopérants, pour la nourriture transférée du PAM vers ces derniers.

85. Les visites dans 10 bureaux de terrain effectuées par l'Auditeur externe lui ont permis de constater que les entrepôts sont en général bien tenus. En revanche, l'existence fréquente de cas de non-conformité aux directives du Manuel sur la gestion d'entrepôts doivent conduire à s'interroger sur le type de supervision des entrepôts qui doit être exercé par le PAM.

Exemples de visites d'entrepôts

Le Bureau de Johannesburg loue à une société privée des espaces de stockage dans un entrepôt de Durban. Les agents du bureau effectuent des contrôles mensuels de cet entrepôt. Le chef de l'unité de la chaîne d'approvisionnement s'y rend deux fois par an et le responsable des relations avec cette société tous les deux ou trois mois. L'Auditeur externe a constaté la propreté et la bonne organisation de l'entrepôt, mais il a relevé plusieurs risques de qualité. Il a noté notamment que le contrat passé avec le gestionnaire ne comprenait pas de clause excluant formellement le stockage de produits chimiques dans les environs de l'espace loué par le bureau. La présence de produits chimiques (chromite et sulfate d'ammonium) dans le même bâtiment, et pour certains à proximité des denrées alimentaires, a nécessité une vérification à sa demande qui n'a pas révélé de contamination. Elle n'avait pas été remarquée ni signalée par le co-contractant gestionnaire de l'entrepôt.

La température dans les entrepôts ne faisait pas l'objet d'un suivi systématique, par exemple dans les entrepôts de Harare, Masvingo, Durban et Lilongwe. Le contrôle des températures de stockage est pourtant considéré comme important par le manuel⁴²: pour toutes les denrées – et pas uniquement celles qui nécessitent des conditions de stockage spécifiques – des températures trop élevées favorisent la dégradation des qualités nutritionnelles ainsi que la contamination par des insectes.

Dans l'État de Palestine, les inspections d'entrepôts réalisées pour le compte du bureau de Jérusalem ont permis de constater de nombreux cas de non-conformité aux directives du Manuel sur la gestion d'entrepôts: stockage de denrées à même le sol ou contre des murs, conditions d'hygiène non-conformes.

⁴⁰ "Chercher à déceler, lors de l'inspection du bâtiment, les désordres suivants: fuites au niveau de la toiture; vitres ou aération cassées; portes mal fixées; murs et sols fissurés; signes de passage de rongeurs. Inspecter l'extérieur de l'entrepôt et ses alentours". Manuel sur la gestion d'entrepôts.

⁴¹ Voir propositions de directives établies par le Module de la logistique des Nations Unies (<http://www.logcluster.org/about-us>) et du document du *Fritz Institute Certificate in Humanitarian Logistics Warehousing and Inventory Module* (qui sert de référence à l'UNICEF et au PAM). Voir également Olsen D.R. (2003), *Gower Handbook of Supply Chain Management*, 5th Edition, edited by John Gattorna, Gower; Managan J., Lalwani C., et Butcher T. (2008), *Global Logistics and Supply Chain Management*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey.

⁴² Manuel sur la gestion d'entrepôts, "Chapitre 2: L'entrepôt" et "Chapitre 7: Inspection de l'entrepôt".

86. Au-delà d'un constat général positif sur la tenue des entrepôts visités par les auditeurs, le personnel du PAM sur place est souvent en nombre limité⁴³ et peu à même, à cet égard, d'exercer une surveillance fine sur l'entreprise délégataire choisie par contrat, afin d'éviter les fraudes, raccourcir les délais et améliorer la qualité de service. De même, l'Auditeur externe a constaté au Népal que le bureau affirmait mener des inspections régulières de ses entrepôts mais qu'aucune trace n'a été trouvée ni de planification de visites, ni de comptes rendus.

87. Selon les directeurs de pays interrogés, la garantie du bon fonctionnement des activités externalisées passe davantage par la sanction à certains moments clés de la vie des contrats (révision annuelle des appels d'offres, suspensions périodiques des transporteurs, etc.) que par un contrôle fin et une supervision fréquente des activités.

88. Cette doctrine centrée sur le contrôle *ex post* peut conduire à une inertie dans le suivi de la qualité d'exécution du contrat au fil de l'eau. À mesure que le secteur privé local se renforce et est à même d'assurer, à moindre coût, certaines tâches logistiques, la capacité à assumer un rôle de superviseur, tout en conservant le même degré d'efficacité, doit dès lors constituer un sujet d'attention essentiel pour le PAM.

89. L'externalisation contractuelle ne dispense pas d'une supervision adéquate de l'exécution qui, faute d'être exercée par le PAM avec les moyens, méthodes et fréquences appropriées, laisse courir le risque d'une délégation totale ne permettant la réduction de risques que lors d'une phase ultérieure et sur pièces, ou par flagrance fortuite, comme constaté à Mombasa.

Un exemple de fraude constaté en flagrance

Les auditeurs externes ont été témoins d'un détournement flagrant de denrées alimentaires à Mombasa (Kenya), le 10 novembre 2017. Un camion d'une entreprise sous contrat avec le PAM depuis mai 2017 pour les opérations de transport et d'entreposage a sciemment remis plusieurs sacs à des tiers en présence d'un Auditeur externe et du directeur du bureau auxiliaire de Mombasa. Le directeur a pris note de ce fait, en a informé l'entreprise et le bureau de pays à Nairobi. À la demande du bureau du PAM, l'entreprise concernée a suspendu le chauffeur et lui a appliqué un régime disciplinaire. Il ne sera plus affecté à des missions pour le PAM à son retour. Par ailleurs, les missions de transport seront désormais sous escorte de l'entreprise afin de prévenir les risques liés au transit.

90. Cette situation conduit à s'interroger sur la meilleure méthode pour assurer la qualité des prestations: présence forte sur place, ceci ayant un coût, ou contrats prévoyant des sanctions fortes en cas d'incident. Il serait utile que le PAM étudie la possibilité d'introduire un renforcement des mesures de sécurité et d'escorte chez ses tiers délégataires dans les zones à risque lors de la négociation des clauses contractuelles des contrats de logistique.

91. Outre le régime de contrôle des entrepôts, la question se pose des suites apportées à ces inspections. Les conclusions des inspections ne sont pas consolidées au niveau régional ou central. S'il n'est pas nécessaire de faire remonter aux bureaux régionaux et au Siège les rapports d'inspection, le principe de décentralisation ne s'oppose pas à ce que l'échelon supérieur (ici le bureau régional) supervise la fréquence des contrôles et les suites qui y sont données par les bureaux de pays.

⁴³ Par exemple au Kenya, une seule employée, chargée de la coordination avec le partenaire, dans une structure capable d'accueillir 30 000 tonnes de denrées.

92. Le Secrétariat a expliqué que les procédures de contrôle sont en place, mais que leur fréquence dépend des risques identifiés, compte tenu des moyens non extensibles du PAM. L'Auditeur externe ne conteste pas l'existence de contrôles, ni le bien-fondé d'une stratégie fondée sur les risques. Mais cette approche ne devrait pas dispenser chaque bureau de pays d'effectuer une planification de ses contrôles d'entrepôts, ni les bureaux régionaux de posséder un relevé des dates auxquelles ont été effectués ces contrôles ainsi que des principales anomalies relevées et des suites qui leur sont données.

Recommandation n° 5. L'Auditeur externe recommande de renforcer le contrôle des entrepôts: a) en invitant les bureaux de pays à effectuer une planification des inspections fondée sur une analyse des risques; b) en documentant et conservant la trace des inspections réalisées; c) en organisant au niveau des bureaux régionaux un suivi documenté de la fréquence des dates d'inspection des entrepôts menées par les bureaux de pays.

5.2. Partenaires coopérants

93. La distribution aux bénéficiaires finals peut être effectuée par les structures gouvernementales existantes, par les organisations non gouvernementales (ONG) ou par le PAM. Le PAM peut s'en charger directement si les ONG ne sont pas en mesure de gérer la mise en œuvre ou si la distribution directe est moins coûteuse. Les partenaires coopérants assurent cependant 98 pour cent environ de la distribution de la nourriture fournie par le PAM.

94. Les relations entre le bureau de pays et un partenaire coopérant sont formalisées dans un "accord de partenariat sur le terrain", ayant pour objet de confier à ces partenaires la garde et la distribution des denrées.

95. Les conditions générales font obligation au partenaire de rendre compte et d'autoriser les services du PAM à procéder à toute vérification qu'il jugerait utile. Le partenaire coopérant est tenu de signaler tout dommage ou perte subie sur les produits dont la responsabilité serait imputable à lui, à ses employés, sous-traitants ou représentants.

96. **L'Auditeur externe a demandé à l'Unité des partenariats avec les ONG la copie de plusieurs accords de partenariat sur le terrain. Celle-ci a répondu que ces accords, totalement décentralisés, sont gérés au niveau local et qu'elle ne pouvait fournir de tels documents.** Ceux-ci ne sont pas disponibles sous forme numérisée dans COMET. Par ailleurs, un audit interne a souligné que le rôle de supervision des bureaux régionaux en matière d'application des accords de partenariat sur le terrain n'était pas défini malgré les nombreuses difficultés rencontrées⁴⁴:

- retards récurrents de finalisation et signature des accords, certains partenariats commençant avant la signature;
- application incohérente des accords entre différents bureaux de pays;
- visites d'audit des partenaires par les bureaux de pays conduites ni systématiquement ni de manière harmonisée.

97. Compte tenu du rôle primordial rempli par les partenaires dans la distribution, de la priorité stratégique accordée par le PAM à la gestion des partenariats et des faiblesses constatées récemment dans la gestion de ces accords, le PAM devrait réfléchir à l'institution d'un système de collecte centralisée des accords de partenariat sur le terrain.

⁴⁴ Rapport AR/16/12, octobre 2016.

98. L'Auditeur externe rappelle également sa recommandation 6 du rapport de 2017⁴⁵ sur la décentralisation, qui vise à préciser le rôle des bureaux régionaux dans la supervision des bureaux de terrain. Le contrôle de l'exécution des partenariats est sans doute un secteur clé de cette supervision.

Recommandation n° 6. L'Auditeur externe recommande: a) d'effectuer une collecte centralisée des accords conclus avec les partenaires; b) de faire de l'exécution des accords de partenariat sur le terrain un domaine privilégié de la supervision mise en œuvre par les bureaux régionaux.

6. De la distribution à la consommation finale

6.1. Distributions par les partenaires

99. Le partenaire coopérant doit fournir aux bureaux de pays du PAM pour saisie dans COMET des rapports périodiques sur les données quantitatives relatives au projet, y compris les stocks de produits alimentaires, le dénombrement des stocks physiques, les pertes et les chiffres de distribution dans les délais indiqués dans le plan d'opérations. Sauf indication contraire dans le plan d'opérations, ces rapports de distribution de vivres doivent être fournis mensuellement et présentés au PAM dans les trente jours suivant la fin de chaque mois d'exécution du ou des programme(s) concerné(s)⁴⁶.

100. Le personnel du bureau de pays est responsable de la validation de l'ensemble des données remontées *via* les rapports de distribution dans COMET. Les bureaux régionaux et le Siège procèdent à des contrôles aléatoires de vérification de l'exactitude des rapports concernant les distributions assurées par les partenaires coopérants. Toutefois, compte tenu du grand nombre de points de distribution pour chaque bureau de pays, le suivi au cas par cas ne peut être effectué qu'au niveau décentralisé.

101. Le Siège s'est efforcé d'améliorer le contrôle de la fiabilité des rapports de distribution des partenaires coopérants. Outre les orientations normatives émises par le Siège, le déploiement du système LESS et de l'outil COMET a accru les possibilités de suivi des denrées, notamment en permettant le rapprochement entre les données relatives aux livraisons (LESS) et les données relatives aux distributions (COMET).

6.2. Retour d'expérience des bénéficiaires

102. Le Siège ne traite pas les plaintes individuelles et les commentaires des bénéficiaires (à l'exception du Bureau de l'Inspecteur général lorsque celui-ci est saisi). Cette fonction est décentralisée vers les bureaux de pays (mécanisme de réclamation et de remontée d'informations). Le Siège suit le nombre de pays ayant mis en place des mécanismes de recueil des plaintes et, plus largement, de mécanismes de remontée d'informations des bénéficiaires.

103. Les principaux mécanismes existants de collecte de l'expérience des bénéficiaires sont: une permanence téléphonique (appels gratuits), un service d'assistance (dont les participants sont des parties prenantes: PAM, gouvernement, partenaires coopérants,

⁴⁵ WFP/EB.A/2017/6-G/1.

⁴⁶ Selon la "Section C – Dispositions spéciales relatives à l'établissement des rapports" de l'Annexe 1-A – Distribution de vivres et activités connexes, Accord de partenariat sur le terrain.

responsables locaux⁴⁷), et des interactions quotidiennes avec les représentants des bénéficiaires (qui participent aux comités de terrain dans le cas des camps de réfugiés). Les missions de suivi post-distribution permettent également d'obtenir l'avis et de recueillir les plaintes des bénéficiaires.

104. Ces mécanismes ne sont pas généralisés ni homogènes. Ils ne sont pas intégrés de façon identique dans les cycles de projets mis en œuvre au niveau des bureaux de pays. Les conclusions préliminaires de la dernière enquête sur les rapports annuels des bureaux de pays pour l'année 2017 faisaient état, au moment de l'audit, d'un ratio de bureaux de pays dotés d'un mécanisme de rétroaction des bénéficiaires égal à 80 pour cent.

6.3. Risque de détournement après distribution

105. L'outil COMET enregistre la quantité et les causes des pertes, mais n'inclut pas spécifiquement la recherche de données sur les usages illégaux de la nourriture tels que les détournements, reventes et trafics. Le Siège ne procède à aucune analyse globale, en termes de volume ou de valeur, de ce type de pertes qui mettent en cause non seulement son efficacité mais surtout sa réputation.

106. Les questionnaires de suivi post-distribution réalisés lors des évaluations sur l'efficacité du programme auprès des partenaires et des bénéficiaires sont fondés sur des enquêtes qualitatives. Ils abordent rarement la question des détournements alimentaires. Ils se concentrent sur les régimes alimentaires, les aspects nutritionnels ou les stratégies des ménages pour faire face à la pénurie de nourriture.

107. Les missions de suivi post-distribution menées par les bureaux de terrain sont parfois conduites par les partenaires coopérants eux-mêmes, ce qui nuit à l'impartialité de la remontée d'informations. **La très forte pression sociale observée dans certaines zones auditées porte à croire que les bénéficiaires n'iront pas dénoncer une ONG partenaire proche du gouvernement et responsable de la distribution ou les autorités elles-mêmes lors d'une visite d'un employé du PAM.**

Recommandation n° 7. L'Auditeur externe recommande: a) d'étendre à tous les bureaux de pays les mécanismes de remontée d'informations des bénéficiaires; b) d'examiner la possibilité de renforcer les procédures de détection des usages illégaux de la nourriture distribuée.

7. Sécurité et qualité des aliments

108. La destruction de produits alimentaires consécutive à des incidents dus à la qualité a représenté un montant de 2,9 millions de dollars, en 2017, pour 3 532 tonnes. Si la part des destructions de denrées dans le total des denrées manutentionnées reste marginale (0,13 pour cent des denrées manutentionnées en valeur), la mise en cause de la qualité de ses aliments expose le PAM à un risque humanitaire et à un risque de réputation. Les bureaux de terrain se trouvent fréquemment exposés à de tels risques, indissociables de la nature de leur mission.

⁴⁷ Selon les règles prévues dans le mémorandum d'accord passé avec le gouvernement.

7.1. Dispositif de contrôle de la qualité

109. Il existe trois niveaux de risques liés à la perte de qualité des denrées de l'assortiment alimentaire du PAM: faible, moyen et élevé, en fonction des caractéristiques propres aux denrées alimentaires acheminées.

110. Avant intégration dans le vivier des fournisseurs internationaux du PAM, ce dernier s'assure de la qualité des denrées alimentaires à moyens et hauts risques, en particulier les produits transformés et les aliments nutritifs spécialisés, à travers un processus d'assurance qualité qui repose sur les questionnaires obtenus des entreprises candidates ainsi que sur des inspections des usines de production. Ces inspections sont obligatoires avant l'intégration des entreprises dans le vivier des fournisseurs internationaux du PAM. Si des non-conformités existent, l'entreprise est tenue de mettre en place des mesures correctives dans un délai donné. Depuis 2014, le PAM a entrepris d'auditer l'ensemble des fournisseurs internationaux d'aliments nutritifs spécialisés auxquels il fait appel, soit 166 en 2017. À ce jour, 59 entreprises ont été auditées, soit moins de la moitié des fournisseurs.

111. Les contrôleurs sous contrat avec le PAM procèdent également à des tests de qualité au moment de la prise de possession des denrées par le PAM, au cours desquels la qualité, la valeur nutritionnelle et le risque pour la santé des bénéficiaires – selon les spécifications contractuelles convenues – sont vérifiés. En fin de chaîne d'approvisionnement, le PAM effectue des tests sur la valeur nutritionnelle des denrées ainsi que sur la durée de conservation des produits transformés et des aliments nutritifs spécialisés, selon un calendrier planifié en début d'année ou en fonction des risques identifiés au cours de l'approvisionnement. Ces tests sont effectués avec l'appui financier du secteur privé.

7.2. Limites des contrôles de la qualité

112. Les deux principales causes des pertes alimentaires en 2017 étaient le transport et la durée de stockage (voir le tableau 2). **Le PAM doit arbitrer entre la conservation de la nourriture le plus près possible des bénéficiaires qui vivent en zones troublées et les risques de pillage qui en découlent.** Ces risques se sont matérialisés, par exemple, au Soudan du Sud, avec le vol de 4 500 tonnes en 2016 et 660 tonnes en 2017.

113. L'Unité de la sécurité sanitaire et de l'assurance qualité des aliments intervient en tant qu'expert à la demande des bureaux de terrain et des autres services. Elle fait analyser les produits défectueux qui lui sont signalés. Elle est informée de ces incidents soit par saisine d'un bureau de pays, soit par la Division des achats au Siège. Elle n'est pas directement destinataire des rapports des contrôleurs sur la qualité, contrairement à la Division des achats au Siège. Les rapports sont envoyés à la Division des achats, qui ensuite apprécie l'opportunité de les communiquer à l'Unité de la sécurité sanitaire et de l'assurance qualité des aliments. Cette séparation des tâches soulève une question de principe, puisqu'il appartient à l'acheteur, qui est contractuellement engagé avec le fournisseur et qui n'a pas forcément compétence en matière de suivi de la qualité, de saisir l'unité compétente.

114. *In fine*, cette unité ne fait pas de suivi systématique des incidents de qualité, contrairement à une recommandation de l'audit interne. Un budget est à l'étude pour financer un système d'information à cet effet, qui serait compatible avec LESS et COMET.

115. L'audit du bureau du Kenya a permis de constater que le signalement des incidents par les bureaux de pays se limite à un enregistrement dans le système LESS et à une communication par courriel en cas d'incident important. Le modèle de fiche de signalement standardisé, créé pour permettre au Siège d'assurer le suivi des incidents, reste peu connu des agents sur le terrain. L'audit du bureau du Zimbabwe a conduit à un constat analogue, de

même que celui du Bureau régional du Caire. Pour la première fois, des formations à la qualité sont prévues pour les agents des bureaux de terrain. La première a eu lieu en février 2018 en Éthiopie.

Recommandation n° 8. L'Auditeur externe recommande de renforcer le contrôle interne de la qualité: a) en transmettant tous les rapports d'inspection à l'Unité de la sécurité sanitaire et de l'assurance qualité des aliments; b) en établissant un système d'information exhaustif sur les incidents de qualité permettant à l'Unité de la sécurité sanitaire et de l'assurance qualité des aliments d'en effectuer le suivi et la gestion; c) en poursuivant le déploiement du système d'assurance qualité afin de réduire la dépendance du PAM aux inspections ponctuelles des produits.

8. Systèmes d'information

116. **Deux systèmes coexistent pour effectuer le suivi des denrées alimentaires. Le PAM n'a pas d'outil intégré de suivi des denrées tout au long de la chaîne d'approvisionnement.**

117. Le système LESS suit tous les mouvements jusqu'au transfert aux partenaires, en temps quasi-réel. La saisie n'est cependant pas automatique et nécessite une opération humaine; des décalages de plusieurs jours, voire davantage, ont été constatés entre l'événement retracé et sa saisie dans le système LESS.

118. Le système LESS n'est pas actualisé en continu à l'arrivée de nouveaux chargements, mais une fois les formalités douanières et administratives réglées. À l'entrepôt de Durban (Afrique du Sud), l'Auditeur externe a par exemple vu des milliers de sacs de blé qui n'étaient pas dans l'inventaire du gestionnaire de l'entrepôt et étaient donc absents du système LESS. La présence de ce chargement de blé n'avait pas encore été entrée dans le système car un reconditionnement et une validation des douanes étaient en attente.

119. L'audit du Bureau régional de Johannesburg a fait apparaître un écart de 68 tonnes dans les stocks d'huile végétale entre l'inventaire au 31 octobre 2017 de la société gestionnaire de l'entrepôt et le chiffre extrait du système LESS pour la même date. Après plusieurs recherches, il est apparu que cet écart correspondait à deux chargements qui n'avaient pu être enregistrés dans le système LESS à cause d'un problème technique.

Recommandation n° 9. L'Auditeur externe recommande de rechercher un enregistrement des données dans le système LESS en temps réel, afin d'ériger ce système en véritable système de suivi des denrées.

120. Le second système d'information dont dispose le PAM est l'outil COMET qui a été conçu pour suivre les opérations, la conception des programmes et la performance des opérations menées par les partenaires coopérants du PAM⁴⁸.

121. COMET contient les documents importants de gestion des programmes, ainsi qu'une base d'indicateurs de performance pour les activités du PAM. L'outil se trouve au cœur du Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021 qui sert à relier les activités des bureaux de pays aux objectifs du développement durable.

⁴⁸ "Structure et fonctionnalités de COMET", Directive "Utilisation de COMET" du Département de la gestion des ressources, 12 avril 2016, RM2016/004.

122. Les bureaux de pays sont chargés d'entrer les informations dans COMET. Les informations ne sont pas complètement homogènes d'un bureau à un autre en raison d'une utilisation variable de COMET, notamment en ce qui concerne les dates d'entrée des données dans l'outil.

123. L'information, telle qu'elle est entrée et traitée dans COMET, n'est pas toujours exploitable pour les équipes du Siège. À la demande de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement, les informations sur les raisons des pertes subies lors de la distribution de la nourriture ont été améliorées. Il reste toutefois que la consolidation des données sur les pertes dans COMET ne se fait pas toujours par raison de pertes, contrairement à la demande de la Division, rendant l'information sur les pertes subies difficilement exploitable pour les équipes de la logistique, qui peuvent être amenées à traiter un fichier rassemblant plusieurs types de pertes sans rapport entre elles.

9. Valorisation des pertes

124. Les pertes sont suivies en temps quasi-réel dans LESS et sont accessibles *via* INFOHUB globalement et par pays. Elles sont analysées en volume et en valeur, selon plusieurs critères: causes, produits, bureaux régionaux, pays, période.

125. Les audits de terrain ont montré qu'il n'existe pas, parmi les employés du PAM, de perception homogène de ce qu'est une perte de denrée alimentaire. Les services en ont en effet une compréhension qui dépend de l'usage qu'ils ont à en faire.

126. Ainsi les pertes retracées dans le système LESS correspondent-elles au mode de valorisation de référence de la nourriture, tel que défini dans le Manuel du PAM concernant l'application des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS)⁴⁹. L'enregistrement de la valeur des pertes est automatisé et le calcul est effectué par un algorithme qui calcule une moyenne pondérée du coût des pertes de denrées alimentaires en fonction du coût d'achat des denrées, de tous les coûts de transport et des coûts additionnels associés au reconditionnement des denrées (fumigation, ensachage, broyage, etc.). Cette méthode de valorisation des pertes sert de référence aux agents du PAM pour l'inscription dans LESS, à la Division des finances et de la Trésorerie pour les états financiers et au Département de la gestion des opérations, pour le rapport sur les pertes après livraison.

127. La deuxième approche correspond à la méthode de valorisation des pertes offerte par le module "*Invoice*", également sous LESS, qui a pour objectif de déterminer le montant des pertes qui doit être déduit de la facture du cocontractant. La valeur des pertes correspond ici soit au prix de la nourriture défini par le bon de commande, soit au prix de la nourriture sur le marché au point d'arrivée, auquel sont ajoutés les coûts de transport et les coûts additionnels⁵⁰. À la différence de l'approche précédente, le calcul n'est pas ici une moyenne. Le choix entre l'alternative prix de la denrée à l'achat ou sur le marché est laissé au bureau de pays, le but étant de répercuter le coût le plus élevé sur la facture du cocontractant. De cette

⁴⁹ "Le coût des produits alimentaires est calculé sur la base de leur prix d'achat, ou de leur juste valeur s'il s'agit de contributions en nature, et comprend tous les autres frais afférents à leur livraison au PAM au point d'entrée dans le pays bénéficiaire dans lequel ils doivent être distribués. Ce coût comprend également les frais de transformation tels que les frais de meunerie ou d'ensachage, s'ils sont significatifs. Il est calculé sur la base d'une moyenne pondérée." Manuel du PAM concernant l'application des normes IPSAS.

⁵⁰ *Manuel des transports, section 5.3.3 – Transport terrestre – Pertes avant livraison: "Tous les produits manquants ou endommagés, ainsi que tout déversement ou écoulement intervenant dans la période au cours de laquelle les produits sont sous votre responsabilité, seront décomptés des factures de transport sur la base de la valeur franco destination ou de la valeur au prix du marché à la destination finale, le plus élevé de ces deux montants étant retenu. Pour calculer la valeur franco destination, on ajoute à la valeur initiale du produit l'ensemble des coûts de transport et coûts accessoires".*

manière, le PAM entend limiter le risque que les cocontractants ne revendent la nourriture à un prix de marché supérieur à celui proposé par le PAM au moment de l'achat des denrées.

128. La troisième méthode, enfin, correspond à la valorisation des pertes telle que précisée dans la déclaration d'assurance signée par le PAM pour chaque cargaison. Elle est obtenue par l'addition du prix des denrées tel que précisé dans le bon de commande, du coût du fret maritime et de la moyenne pondérée des coûts associés à l'acheminement jusqu'au point de livraison final, ou coûts TTEM (transport terrestre, entreposage et manutention). Elle est utilisée pour les demandes d'indemnisations du PAM en cas de pertes de denrées assurables. Comme cette méthode de valorisation ne vaut que pour les pertes encourues par les cargaisons du PAM dans la phase avant livraison⁵¹, elle ne comprend pas les coûts de transport terrestre après livraison, ou coûts TIEM (transport intérieur, entreposage et manutention).

129. Aucune de ces définitions n'est formellement inexacte, chacune correspondant à un usage particulier. Mais il est à noter que l'application de ces trois méthodes à l'exemple d'un vol de camion dont le coût a été imputé à l'opérateur d'un entrepôt conduit à un écart de 20 pour cent entre les deux chiffres extrêmes⁵².

130. La valorisation paramétrée dans LESS, qui tient lieu d'inventaire officiel des pertes, risque de se trouver minorée par rapport à celle, reposant sur les coûts réels, qui est facturée aux cocontractants, voire à celle qui entraîne les indemnisations.

131. La méthode appliquée par le PAM pour valoriser ses pertes dans les états financiers peut être estimée conforme aux normes comptables applicables et à leur manuel d'application.

132. Sans remettre en cause cette politique comptable, l'Auditeur externe estime que le PAM aurait intérêt, s'agissant des valeurs suivies dans LESS, qui est un outil opérationnel, à réfléchir à une méthode de valorisation qui tienne compte des valeurs réelles et non des moyennes pondérées.

V. REMERCIEMENTS

133. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements à la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement et à la Division des finances et de la Trésorerie, qui ont été mises à contribution.

Fin des observations d'audit.

⁵¹ Jusqu'à application de l'extension de la couverture proposée au Conseil d'administration.

⁵² Exemple tiré de l'audit du Bureau régional de Johannesburg. LESS: 30 282 dollars; module "Invoice": 34 200 dollars; Service de la gestion des risques opérationnels: 36 238 dollars.

Annexe 1 - Approche des coûts complets des pertes en 2016 et en 2017¹

Pertes	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	2016					2017				
	Pertes en volume (en tonnes)	Pertes en valeur (en dollars)	Réduction de facture	Indemnités versées au PAM	Pertes réelles (en dollars)	Pertes nettes en volume (en tonnes)	Pertes nettes en valeur (en dollars)	Réduction de facture	Indemnités versées au PAM	Pertes réelles (en dollars)
Avant livraison	10.791	6.084.737	2.977.054	3.275.710	1.816.676	11.199	5.939.588	3.695.082	9.896.029	- 5.188.135 (1)
Après livraison	17.441	16.092.946		x	15.100.595	13.599	12.125.078		x	10.893.384 (2)
Lors de la distribution	2.668	1.977.991		x	985.640	3.679	2.473.338		x	1.241.644 (3)
Après la distribution	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Total	30.900	24.155.674	2.977.054	3275710	17.902.910	28.477	20.538.004	3.695.082	9.896.029	6.946.893
Primes payées par le PAM à la captive d'assurance					6.217.921					6.130.785
Primes payées au réassureur (la captive d'assurance)					452.734					561.278
Primes payées à l'assureur externe (expéditions bilatérales)					166.789					43.992
Total coûts associés aux pertes					24.740.354					13.682.947

¹ **(1) 2016:** 6 084 737 - 2 977 054*1/3 - 3 275 710 = 1 816 676; **2017:** 5 939 588 - 3 695 082*1/3 - 9 896 029 = - 5 188 135; **(2) 2016:** 16 092 946 - 2 977 054*1/3 = 15 100 595; **2017:** 12 125 078 - 3 695 082*1/3 = 10 893 384; **(3) 2016:** 1 977 991 - 2 977 054*1/3 = 985 640; **2017:** 2 473 338 - 3 695 082*1/3 = 1 241 644.

Lecture: Des pertes enregistrées dans le module finance de LESS (colonne b), sont déduites les réductions de facture des fournisseurs pour les pertes qui leur ont été imputables (colonne c). Ces réductions de facture peuvent se produire aux trois stades de l'approvisionnement des denrées alimentaires. L'Auditeur externe a donc soustrait des pertes en valeur le tiers du total des réductions de facture obtenues par le PAM pour chaque ligne concernée. De la première ligne ("Pertes avant livraison") ont également été soustraites les indemnités versées au PAM par la captive d'assurance, qui n'intervenait en 2016 et 2017 qu'à ce stade de la chaîne d'approvisionnement.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
ONG	organisation non gouvernementale
TIEM	transport intérieur, entreposage et manutention
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention